



KÚRIA

Knk.IV.38.142/2015/7.

A Kúria a dr. Falvai Ferenc ügyvéd (cím1) által képviselt ... (cím2) kérelmezőnek (a továbbiakban: kérelmező) a Fővárosi Választási Bizottság (1052 Budapest, Városház út 9–11.) által a fővárosi szintű helyi népszavazási kezdeményezés tárgyában meghozott 15/2015. (XII. 14.) számú határozata felülvizsgálata iránt indított nemperes eljárásban, az alulírott napon meghozta az alábbi

v é g z é s t:

A Kúria a Fővárosi Választási Bizottság 15/2015. (XII.14.) FVB számú határozatát megváltoztatja és az

„Egyetért-e azzal, hogy a városligeti építési szabályzat ne tegye lehetővé új múzeumi épületek építését a Városligetben?”

kérdés hitelesítését megtagadja.

A felülvizsgálati eljárás illetékét az állam viseli.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

I.

1. . szervező fővárosi szintű helyi népszavazást kezdeményezett az alábbi kérdésben:

„Egyetért-e azzal, hogy a városligeti építési szabályzat ne tegye lehetővé új múzeumi épületek építését a Városligetben?”

A Fővárosi Választási Bizottság a 15/2015. (XII. 14.) FVB számú határozatával a kérdést hitelesítette.

2. A kérelmező a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 57. §-a alapján a Fővárosi Választási Bizottság döntésével szemben nyújtott be kérelmet. Ebben ismertette a Városliget fejlesztésével kapcsolatos korábbi egyeztetések egyes elemeit. A kérelmező szerint a Városliget átalakítási költségei szerepeltek már a 2014-es valamint a 2015-ös országos költségvetésben is, így már helyi népszavazás nem kezdeményezhető. A beadvány megjelölte az Nsztv. 32. § (2) bekezdését, amely szerint nem lehet helyi népszavazást tartani a költségvetésről és a zárszámadásról. A kérelmező arra utalt, hogy az adott kérdés országos kérdéssé vált, e jellegére tekintettel pedig nem lehet helyi népszavazást tartani. A kérelmező szerint a 15/2015. (XII. 14.) FVB határozat alapján egy olyan kérdésről kell népszavazást tartani, amelynek kivitelezése és tervezése a legteljesebb nyilvánosság bevonásával történt – nemzetközi szinten is – az ezzel kapcsolatos munkálatok már évek óta folyamatban vannak. A népszavazási kezdeményezés így már értelmét veszítette.

A beadvány a helyi népszavazási kezdeményezés elutasítását kérte.

A kérelmező később – jogi érvelést nem tartalmazó – fellebbezés kiegészítésnek nevezett beadványt is benyújtott.

II.

A területi (jelen ügyben a fővárosi) szintű helyi népszavazásra a Kúria hatáskörét az Nsztv. 61. § (3) bekezdése alapozza meg.

1. Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése szerint az e törvény hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) Általános részét – az e törvényben foglalt eltérésekkel – alkalmazni kell. A Ve. 224. § (5) bekezdése szerint a bírósági felülvizsgálati eljárásban az ügyvédi képviselet kötelező. A jogi szakvizsgálóval rendelkező személy – a szakvizsga-bizonyítvány egyszerű másolatának csatolásával – saját ügyében ügyvédi képviselet nélkül is eljárhat. Mivel a benyújtott kérelem e törvényi

feltételnek nem felelt meg a Kúria a kérelmezőt hiánypótlásra hívta fel. A kérelmező a felhívásnak határidőben eleget tett.

2. A Kúria elsőként az érintettség kérdését vizsgálta meg. A Ve. 222. § (1) bekezdése értelmében a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújthat be. Választási ügyekben a Ve. 222. § (1) bekezdésének értelmezése során a Kúria kifejtette, hogy a felülvizsgálati kérelmet benyújtó érintettsége akkor állapítható meg, ha a kérelmező saját jogaira és kötelezettségeire az állított jogsérelem közvetlenül kihat (Kvk.I.37.597/2014/5. számú végzés).

A Kúria a Knk.IV.37.719/2015/4.számú végzésében rámutatott, hogy az Nsztv. 1. § (1) bekezdése értelmében a Ve. 222. § (1) bekezdéséhez választási ügyekben fűzött értelmezési gyakorlat csak a népszavazási eljárásban kezdeményezett felülvizsgálati ügyek sajátosságaira tekintettel alkalmazható.

Az érintettség vonatkozásában a Kúria eddigi gyakorlatára is kiható módon változást hozott a 28/2015. (IX. 24.) AB határozat. Ebben az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzését. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a férfiak kedvezményes nyugdíjbavonulásáról szóló népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatban érintettek azok a nők, akik a kedvezményes szabály mellett vonultak nyugdíjba, illetve azok a nők is, akik kérték a kedvezményes szabály alapján nyugdíjuknak az eljáró nyugdíjszerv általi megállapítását. Megállapítható tehát, hogy az Alkotmánybíróság az érintettséget tágan értelmezte, a népszavazáshoz való alapjogra és más, az Alaptörvényben foglalt jog érvényesülésére tekintettel. A Kúria ezért jelen határozatot követően az Nsztv. 1. §-a által alkalmazandó Ve. 222. § (1) bekezdése alapján az érintettséget akként értelmezi, hogy nem kívánja meg, hogy a kérelmező saját jogaira és kötelezettségeire is közvetlenül kihatasson a kezdeményezés. Így a Kúria jelen ügyben elfogadta érintettségnek, hogy a kérelmező budapesti lakos.

3. A Kúria a kérelmeket tartalmuk alapján bírálja el. Mindemellett a Kúriának az aláírásgyűjtő ív hitelesítésével kapcsolatos gyakorlata szerint – lásd pl. a Knk.IV.37.361/2015/3. Kvk.37.300/2012/2., Knk.IV.37.340/2015/3. számú határozatokat – a felülvizsgálat terjedelmét illetően figyelembe kell venni az Alaptörvényen alapuló jogrend védelmét. A választási bizottságnak a kérdés elutasítása vagy a hitelesítés indokainak megfogalmazásakor, illetve a Kúriának a döntés felülvizsgálatakor különös felelőssége van abban a tekintetben, hogy csak olyan kérdés kerüljön az aláírásgyűjtés fázisába, amely tárgyban az Alaptörvény és a vonatkozó jogszabályok alapján valóban lehet népszavazást tartani. A Kúria e helyen rögzíti, hogy helyi népszavazás esetén is irányadónak tekinti azon korábbi – az országos népszavazással kapcsolatos gyakorlatát –, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés vizsgálata körében az Alaptörvény és a jogrend védelmének célja megelőzi a felülvizsgálati eljárásra jellemző kérelemhez kötöttség elvét. A Kúria erre is tekintettel hozta meg döntését.

4. Az Nsztv. 32. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testülete helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben. A Kúria – az indítvány alapján – megvizsgálta, hogy az adott népszavazási kezdeményezés a Fővárosi Közgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés-e.

Megállapítható, hogy a tárgyban az Országgyűlés törvényt alkotott. 2013. december 24-én lépett hatályba a Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. törvény. A törvény célja – többek között – az új nemzeti közgyűjteményi épületegyüttest is magába foglaló Liget Budapest projekt megvalósítása. A törvény alapján az osztatlan állami és önkormányzati tulajdonban lévő Városligeti telekingatlan állami vagyonkezelésbe került. A Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló törvény 3. § (1) bekezdése szerint a vagyonkezelő vagyonkezelői joga fennállásának időtartama alatt a vagyonkezelő által a városligeti ingatlanon felépített építmény önálló ingatlanként, e törvény erejénél fogva az állam 100%-os tulajdonába kerül. A Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. törvény módosításáról szóló 2015. évi XIV. törvény által megállapított 5. § (2) bekezdése alapján az állam az építmény tulajdonosaként e törvényen alapuló földhasználati jogánál fogva jogosult a földrészlet használatára és hasznai szedésére, valamint a használat arányában köteles viselni az annak fenntartásával járó terheket.

Végül ki kell emelni, hogy a törvény 7. § (2) bekezdése arra utal, hogy a városligeti ingatlan területén az építési beruházások befejezését követően a zöldfelület aránya nem lehet kevesebb a 2013. december 31-i állapotnál.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Országgyűlés – többek között az új nemzeti közgyűjteményi épületegyüttes megvalósítása érdekében – törvényben szabályozta a Városliget megújítását és fejlesztését, a projekt megvalósulását követően a terület rehabilitációját. Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés szerint országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Mindebből – azaz Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. törvény megalkotásából – következően az adott tárgykör az országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdéssé vált. A törvény módosítása, esetleges hatályon kívül helyezése az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, önkormányzati döntés (legyen az helyi népszavazáson született döntés, vagy közgyűlési döntés) csak a törvény keretei között hozható meg.

A Fővárosi Választási Bizottság a 15/2015. (XII. 14.) FVB számú határozatában a Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. törvény 7. § (4) bekezdésére hivatkozik. E rendelkezés értelmében „Budapest Főváros Önkormányzata – az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben és e törvényben meghatározottak szerint – a Városliget területére rendelet formájában Városligeti építési szabályzatot állapít meg.” A feltett kérdés formai értelemben valóban a Városligeti építési szabály (a fővárosi rendelet) módosítására irányul, ugyanakkor a Kúria megítélése szerint a Városligeti építési szabályzat nem szakadhat el a törvényi rendelkezésektől. A 15/2015. (XII. 14.) FVB határozatban foglalt indokok akkor lennének helytállóak, ha a 2013. évi CCXLII. törvénynek a 7. § (4) bekezdésén kívül nem lennének más rendelkezései e tárgyra

vonatkozóan. Ezzel ellentétben azonban maga a törvény egésze a Városliget megújításáról szól.

A fentieket figyelembe véve amennyiben a népszavazás eredményeként a Városligetben nem épülhetne új múzeum, úgy nem az Nsztv. 32. § (1) bekezdése szerinti, a Fővárosi Közgyűlés hatáskörébe tartozó ügyben születne döntés, hanem – a 2013. évi CCXLII. törvényre tekintettel – az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyben. Érvényes és eredményes népszavazás esetén ugyanis nem a fővárosi közgyűlés által meghatározott cél lehetetlenülne el, hanem az Országgyűlés által meghatározott cél hiúsulna meg: megakadályozná az új nemzeti közgyűjteményi épületegyüttest is magába foglaló Liget Budapest projekt magvalósítását. A népszavazás eredményeként Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a már megalkotott a Városligeti építési szabályzatról szóló 32/2014. (VII.15.) önkormányzati rendeletét olyan tartalommal kellene módosítani, amely a 2013. évi CCXLII. törvénnyel ellentétbe kerülne. Ezt pedig az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése tiltja.

Megjegyzést érdemel továbbá, hogy Budapest Főváros Önkormányzatának a Városligeti építési szabályzat megalkotására való jogosultsága a törvény által erősen behatárolt jogosultság. A törvény határozza meg magát a területet [7. § 5) bekezdés], az egyeztetésre irányadó szabályok alkalmazhatóságát [7. § (6) bekezdés] sőt a 7. § (7) bekezdése – a törvényi cél hatékonyabb elérése érdekében – úgy rendelkezik, hogy „A Városligeti építési szabályzat készítése és jóváhagyása során Budapest hosszú távú városfejlesztési koncepcióját, a fővárosi integrált településfejlesztési stratégiát, valamint a mindenkori hatályos fővárosi településrendezési eszközök szabályait nem kell figyelembe venni.” Tehát a fentiekben túl speciális törvényi szabályok határolják be a Fővárosi Közgyűlés e tárgyban meglévő rendeleti jogát, a rendeletalkotás kereteit. A törvényi szabályokat a helyi népszavazás nem törheti át olyan rendeletmódosítás kikényszerítésével amely valójában az Országgyűlés által törvényben meghatározott célt ellehetetleníti.

Mindezen törvényi szabályozási környezetet figyelembe véve nem csak a Fővárosi Közgyűlés hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy a Városligetben épül-e új múzeum, mivel egy nemleges döntés az Országgyűlés hatáskörét vonná el: egy ilyen döntés a Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. törvény burkolt módosítását eredményezné. A Kúria végezetül utal arra, hogy jelen döntésében a Városligeti építési szabályzat (mint kiegészítő jogalkotás) tekintetében tagadta meg a hitelesítést, amely nem jelenti azt, hogy ugyanezen kérdésnek országos népszavazásra bocsátása megfelel a törvényi feltételeknek. A Kúria döntését a 2013. évi CCXLII. törvényre tekintettel hozta meg.

Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy a 15/2015. (XII. 14.) FVB határozattal elbírált kérdés az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésébe és az Nsztv. 32. § (1) bekezdésbe ütközik, ezért a Kúria az Nsztv. 57. § (3) bekezdése alapján az FVB határozatot megváltoztatta.

Az illetékekről szóló – módosított – 1990. évi XCIII. törvény 5. §-a alapján a felülvizsgálati eljárás illetéke az állam terhén marad.

A jogorvoslatot az Nsztv. 57. § (3) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2016. január 20.

Dr. Kalas Tibor sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet sk. bíró